

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI

DAN KEDUDUKAN DESA DALAM KERJASAMA DESA

A. Otonomi Dalam Penyelenggaraan Desa Pemerintahan

1. Otonomi Daerah

Pengertian Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa otonomi daerah mempunyai kewenangan untuk merumuskan pokok-pokok hukum berupa Peraturan Daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di lain pihak Syamsul Bachri, berpendapat bahwa pemberian otonomi bukan hanya sekedar persoalan penambahan jumlah urusan atau persoalan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, akan tetapi yang penting adalah: (1) adanya otoritas (*authority*) yang secara esensial menimbulkan hak untuk mengatur dan mengurus otonomi daerah, (2) Pemerintah Daerah dan segenap lembaga-lembaga Daerah memiliki *full authority, full responsibility* dan *full accountability*, dan (3) Tak ada lagi problem birokrasi klasik dan pemerintahan sentralistik.¹²

Pemberian otonomi kepada daerah, bukanlah semata-mata persoalan sistem dan cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan, bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah satu-satu sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan negara. Dengan demikian otonomi daerah adalah bagian keseluruhan dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan.¹³ Menurut Pasal 1 huruf c Undang-undang No. 5 Tahun 1974, menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak dan wewenang dan Kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Sistem otonomi yang dianut oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini

¹² Syamsul Bachri, *Otonomi Daerah Dalam Prospektif Struktur dan Fungsi Struktur dan Fungsi Birokrasi Daerah*, Makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional Otda Dalam Prospektif Indonesia Baru, Makassar, 1999, hlm. 11.

¹³ *Ibid.*, hlm. 22.

ialah prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Sedangkan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Bagir Manan, ketentuan ini memberikan gambaran bahwa otonomi daerah itu merupakan wewenang dari daerah.¹⁴

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah, juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan. Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat.¹⁵ Oleh karena itu keperluan otonomi di tingkat lokal pada hakekatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat kepada daerah. Dalam negara kesatuan (*unitarisme*) otonomi daerah itu diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*) sedangkan pemerintah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat.¹⁶

Secara normatif, pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam

¹⁴ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Makalah, disampaikan pada Penataran Dosen Pendidikan dan Latihan Kemahiran Hukum BKS-PTN Bidang Hukum Se-Wilayah Barat, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, tanggal 11 November 1994, hlm. 2.

¹⁵ Pardjoko, *Filosofi Otonomi Daerah Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Nomor 25 Tahun 1999*, Makalah Falsafah Sains (PPs 702), Program Pasca Sarjana/S3, Institut Pertanian Bogor, February 2002, hlm. 1.

¹⁶ Sarundjang, *Op.Cit.*, hlm. 21.

sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat.¹⁷ Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan. Penerapan prinsip ini melahirkan model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraannya. Dalam sistem ini, kekuasaan negara terbagi antara “pemerintah pusat” disatu pihak, dan “pemerintahan daerah” di lain pihak. Penerapan pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain tidak sama, termasuk Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan.¹⁸

Secara teoretis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonomi dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Philip Mawhood menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otorisasi dalam wilayah tertentu disuatu negara.¹⁹

¹⁷ Soetidjo, “*Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*”, Rineka Cipta, Jakarta 1990, hlm. 13.

¹⁸ Bambang Yudoyono, *Makalah Telaah Kritis Implementasi UU No. 22/1999: Upaya Mencegah Disintegrasi Bangsa*, disampaikan pada Seminar dalam rangka Kongres ISMAHI, Bengkulu 22 Mei 2000.

¹⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 44.

Tujuan desentralisasi secara umum oleh Smith dibedakan atas 2 (dua) tujuan utama yakni tujuan politik dan ekonomi. Secara politis, tujuan desentralisasi antara lain untuk memperkuat pemerintah daerah, untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, dan untuk mempertahankan integritas nasional. Sedangkan secara ekonomi, tujuan dari desentralisasi, antara lain adalah untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and service*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah.²⁰

Dengan demikian jelaslah, bahwa desentralisasi akan melahirkan otonomi daerah dan bahkan kadangkala sulit untuk membedakan pengertian diantara keduanya secara terpisah. "Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang saling memberi makna satu sama lainnya. Lebih spesifik, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan ada atau tidaknya otonomi daerah sangat ditentukan oleh seberapa jauh wewenang telah didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Itulah sebabnya, dalam studi Pemerintahan Daerah, para analis sering menggunakan istilah desentralisasi dan otonomi daerah secara bersamaan, *interchange*".

Otonomi Daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya mempunyai 3 (tiga) tujuan. *Pertama*, tujuan politik, yakni

²⁰ *Ibid.*

demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. *Kedua*, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. *Ketiga*, tujuan social ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat.²¹

Implementasi kebijakan otonomi secara efektif dilaksanakan di Indonesia sejak 1 Januari 2001, memberikan proses pembelajaran berharga, terutama esensinya dalam kehidupan membangun demokrasi, kebersamaan, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman daerah dalam kesatuan melalui dorongan pemerintah untuk tumbuh dan berkembangnya prakarsa awal (daerah dan masyarakatnya) menuju kesejahteraan masyarakat. Prinsip dasar otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konseptual adalah: pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), pembagian pendapatan (*income sharing*), kekuasaan (*dicreation*), keanekaragaman dalam kesatuan (*uniformity in unity*), kemandirian lokal, pengembangan kapasitas daerah (*capacity building*).²² Otonomi daerah sendiri, sebagai suatu konsep yang dituangkan di dalam Pasal 1, angka (4), Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur

²¹ Sadu Wasistiono, *Dilema Upaya Efisiensi Birokrasi Daerah*, CLGI, Jatinangor, 2003, hlm. 1.

²² Bewa Ragawino, *Desentralisasi Dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia*, Unpad, Bandung, 2003, hlm. 7.

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²³

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam hal ini pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti. *Pertama*, *local government* yang mendasarkan pada asas dekonsentrasi. *Kedua*, *local state government* dalam arti *local self autonomous government*.²⁴ Dalam pencapaian tujuan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa unsur yang amat penting. Unsur-unsur tersebut menurut Syaukani, antara lain memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut dapat memperbaiki dan mengembangkan unsur-unsur itu sehingga mampu menangani berbagai persoalan yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah.²⁵

Dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut diatas, dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara.

²³ Setyo Pamungkas, *Investasi di Era Otonomi Daerah*, MIH UKSW, 2010, hlm. 1.

²⁴ Tri Ratnawati, *Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, dalam Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2000, hlm. 18-28.

²⁵ Syaukani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Gerbang Dayaku, Kaltim, 2001, hlm. 179.

Dengan kata lain otonomi menurut Kuntana Magnar, yaitu “memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan”²⁶. Dilain pihak Bagir Manan, menjelaskan bahwa otonomi mengandung tujuan-tujuan, yaitu :²⁷

- 1) Pembagian dan pembatasan kekuasaan. Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratik, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintah pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada kepala daerah;
- 2) Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapakan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah

²⁶ Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, hlm. 27.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 29.

yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik;

- 3) Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera;
- 4) Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

2. Otonomi Desa

Semangat Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan posisi desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkrue dengan nafas lain dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip pengakuan (*rekognisi*). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah “Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan

adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada desa”.²⁸

Berdasarkan Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, menyatakan bahwa:

“Otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman”.

Undang-undang No. 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa gineologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistik, majemuk ataupun heterogen, maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian, urusan pemerintahan yang menjadi

²⁸ Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri, *Naskah Akademik RUU Desa, Op.Cit.*, hlm. 1.

kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, tugas pembantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada desa.²⁹

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Sebagai wujud demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa yang berfungsi sebagai Lembaga Legislatif dan Pengawas terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Untuk itu, kepala desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan dengan pihak lain, menetapkan sumber-sumber pendapatan desa, menerima sumbangan dari pihak ketiga dan melakukan perjanjian desa. Kemudian berdasarkan atas

²⁹ Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa

asal-usul desa bersangkutan, kepala desa dapat mendamaikan perkara atau sengketa yang terjadi di antara warganya.³⁰

Sejak berlakunya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, implementasi kebijakan otonomi daerah menjadi fokus Pemerintah Pusat dan Daerah. Disamping menempatkan provinsi dan kabupaten/kota sebagai sasaran pelaksanaan otonomi, Pemerintah juga memandang bahwa desa sudah saatnya melaksanakan otonominya selaian otonomi asli yang ada selama ini. Sistem pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menganut sistem otonomi bertingkat, yakni provinsi memiliki otonomi terbatas. Kabupaten/kota memiliki otonomi luas dan desa memiliki otonomi asli.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 200 dan Pasal 216 menyatakan bahwa “desa di kabupaten/kota memiliki kewenangan-kewenangan yang dapat diatur secara bersama antara pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan desa yang otonom dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut pada dasarnya merupakan proses yang terjadi secara simultan dan berkesinambungan yang memerlukan pengetahuan aparaturnya daerah tentang kewenangan mereka, potensi daerah dan menjangkau aspirasi masyarakat di wilayahnya.”³¹

³⁰ HAW Widjaja, “*Otonomi Desa..... Op.Cit.*”, hlm. 165-166.

³¹ Achmad Nurmandi, *Otonomi Desa di Indonesia: Otonomi Asli atau Tidak Lagi*, www.lppm.uns.ac.id, diakses, 25 Mei 2012, 16:45 WIB.

Kebijakan otonomi daerah juga berimplikasi terhadap sistem administrasi pemerintahan desa. Artinya kedudukan desa sebagai subsistem pemerintahan terendah dalam sistem pemerintahan nasional di Indonesia memerlukan adaptasi dan antisipasi perkembangan tersebut. Salah satu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang perlu mendapat perhatian dalam hal ini adalah partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di tingkat desa.³²

B. Kedudukan Desa Dalam Sistem Administrasi

1. Kedudukan Desa Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (di Bawah Undang-undang No. 22 Tahun 1948)

Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara eksplisit mengatur tentang desa, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur pembagian daerah yang berkonsekuensi pada pembentukan pemerintahan daerah. Bunyi selengkapnya BAB VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 adalah sebagai berikut:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Merujuk daerah besar dan daerah kecil yang dimaksud Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merujuk pada daerah besar dan daerah kecil dalam sistem pemerintahan zaman Hindia Belanda, yaitu *provincie*

³² Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa..... Op.Cit.*, hlm. 9.

sebagai daerah yang besar dan *regenschap/gemeente* sebagai daerah kecil, masing-masing merupakan daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Adapun desa, kuria, marga dan lain-lain tidak termasuk dalam pengertian daerah besar dan daerah kecil.³³

Akan tetapi, dalam rapat-rapat BPUPKI Mochammad Yamin mengusulkan agar desa, kuria, marga, gampong, dan lain-lain ditempatkan sebagai pemerintahan kaki di bawah pemerintahan tengah (pemerintahan daerah) setelah dirasionalisasi. Desa, kuria, marga, gampong, dan lain-lain ditarik ke dalam sistem pemerintahan atau tidak dibiarkan berada di luar sebagaimana kebijakan. Berbeda dengan Moch Yamin, Soepomo mengusulkan agar desa, kuria, marga, gampong, dan lain-lain diakui oleh negara sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur rumah tangganya karena memiliki susunan asli dan mempunyai susunan asal-usul yang jelas. Konsepsi Soepomo lebih jelas ketika membuat Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Februari 1946. Bunyi selengkapnya Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 angka II adalah sebagai berikut:

Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

³³ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011, hlm. 211-212.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Tampaknya Soepomo merujuk pada sistem pemerintahan zaman kolonial. Di samping terdiri atas daerah besar (*provintie*) dan daerah kecil (*regenschap* dan *gemeente*), sistem pemerintahan daerah pada zaman penjajahan Belanda juga mengakui keberadaan *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*. *Zelfbesturende landchappen* adalah daerah swapraja atau kerajaan-kerajaan pribumi yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat masing-masing, sedangkan *volksgemeenschappen* adalah kesatuan masyarakat hukum pribumi yang mengatur urusan dan kepentingannya sendiri sesuai dengan adat kebiasaan yang berlaku secara turun-temurun (*self-governing community* atau *zelfbesturende landchappen*). Kepada *zelfbesturende landchappen* pemerintah kolonial mengadakan perjanjian panjang atau perjanjian pendek, sedangkan kepada *volksgemeenschappen* pemerintah Hindia Belanda mengakuinya (membiarkan) sebagai kesatuan hukum pribumi yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Di sini tampak konsepsi Soepomo mengenai pembentukan pemerintahan desa tidak jauh berbeda dengan kebijakan pemerintah Hindia Belanda di era kolonial. Negara mengakui keberadaan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang menyelenggarakan urusan rumah

tangganya sendiri berdasarkan adat istiadat turun-temurun karena mempunyai susunan asli, dalam arti merupakan hasil kreasi bangsa Indonesia sendiri, bukan hasil bentukan pemerintah pusat. Meskipun demikian, Soepomo tidak ingin mempertahankan desa sebagaimana adanya, melainkan ingin memperbaharui desa dengan memasukkan sistem musyawarah (sistem demokrasi) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Jadi, menurut konsepsi Soepomo, negara mengakui keberadaan desa sebagai *self-governing community* atau *zelfbestuur gemeenschap* dan memperbaharuinya dengan memasukkan sistem demokrasi di dalamnya.³⁴

2. Kedudukan Desa Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (di Bawah Undang-undang No. 1 Tahun 1957)

Perundingan damai Indonesia-Belanda menghasilkan kesepakatan, antara lain pembentukan Uni Indonesia-Belanda dengan Indonesia sebagai Republik Indonesia Serikat (RIS), RIS menggunakan konstitusi RIS 1949. Akan tetapi dengan adanya mosi integrasi Moch. Natsir dari Partai Masyumi, semua kekuatan politik dan masyarakat menghendaki ke negara kesatuan. Akhirnya pada 17 Agustus 1950 RIS kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. konstitusi RIS 1949 diganti dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 212-213.

Di bawah UUDS 1950 diundangkan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang-undang No. 22 Tahun 1948. Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1957, daerah otonom terdiri atas Daerah Tingkat ke-I, Daerah Tingkat ke-II, dan Daerah Tingkat ke-III. Dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tidak secara jelas diatur tentang desa. Dalam Memori Penjelasan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 Ad 2 dijelaskan bahwa dalam membentuk Daerah Tingkat ke-III sejauh mungkin didasarkan pada kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan hidup dalam masyarakat Indonesia, karena dengan jalan ini otonomi daerah akan kuat dan bermanfaat bagi rakyat. Hendaknya dihindari membentuk daerah otonom tingkat tiga dengan cara bikin-bikinan, yaitu dengan cara membentuk wilayah administrasi di bawah kabupaten tanpa mempertimbangkan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada dan hidup. Jika Daerah Tingkat ke-III dibentuk demikian, maka daerah otonom terbawah ini tidak akan kuat.

Prinsip yang kedua adalah bahwa sesuatu daerah yang akan diberikan otonomi itu hendaklah sebanyak mungkin merupakan suatu masyarakat yang suungguhnya mempunyai faktor-faktor pengikat kesatuannya. Sebab itulah maka hendaknya dimana menurut keadaan masyarakat belum dapat diadakan (3) tingkat, untuk sementara waktu dibentuk dua tingkat dahulu.

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 dan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 juga memberi arah bahwa pada akhirnya desa dijadikan Daerah Tingkat ke-III sebagai daerah otonom, bukan sebagai kesatuan

masyarakat hukum adat yang diakui negara. Hanya saja, pembentukan daerah otonom Tingkat ke-III tersebut berbasiskan kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada dan masih terpelihara. Sebab dengan cara ini, daerah otonom tingkat ketiga tersebut menjadi kuat karena mempunyai faktor-faktor pengikat yang sudah berjalan turun-temurun.³⁵

3. Kedudukan Desa Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Era Demokrasi Terpimpin (di Bawah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965)

Dalam situasi politik dan keamanan yang tidak stabil, Presiden mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Salah satu diktumnya adalah berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Atas dasar Dekrit ini, UUDS 1950 tidak berlaku. Berdasarkan Dekrit Presiden, Presiden mengubah sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dari demokrasi liberal ke sistem totaliter yang dikenal dengan nama Demokrasi Terpimpin. Sistem pemerintahan yang semula desentralisasi diubah menjadi sentralisasi.

Pada 1965 dikeluarkan Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Menurut Pasal 1 Undang-undang No. 19 Tahun 1965, yang dimaksud dengan Desa Praja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu

³⁵ *Ibid.*, hlm. 214-215.

batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Dalam Penjelasan dinyatakan bahwa kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya yang bukan bekas swapraja termasuk dalam pengertian desa dalam undang-undang ini.

Undang-undang No. 19 Tahun 1965 ditujukan sebagai undang-undang transisi untuk membentuk Daerah Tingkat III sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Maksudnya Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tidak dimaksudkan sebagai undang-undang pengaturan desa secara permanen, melainkan hanya sebagai undang-undang transisi. Tujuan akhir dari pembentukan pemerintahan daerah di Indonesia adalah terbentuknya daerah otonom tiga tingkat. Pembentukan daerah tingkat ketiga diawali dengan pembentukan desa praja. Desa Praja akan diubah menjadi Daerah Tingkat III. Pada akhirnya jika pembentukan daerah tingkat tiga sudah benar-benar dapat terbentuk, Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja tidak berlaku lagi.

Hal tersebut dapat dibaca dalam Penjelasan Umum tentang Desa Praja. Di sini dijelaskan bahwa Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tidak membentuk baru desa praja, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan

berbagai macam nama menjadi desa praja. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi seperti yang terdapat di berbagai wilayah daerah administratif tidak dijadikan desa praja, melainkan dapat langsung dijadikan sebagai unit administratif dari Daerah Tingkat III. Penjelasan Umum juga menyatakan bahwa desa praja bukan merupakan satu tujuan tersendiri, melainkan hanya bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah Tingkat III dalam rangka Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Suatu saat bila tiba waktunya, semua desa praja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa penggabungan lebih dahulu mengikat besar kecilnya desa praja yang bersangkutan. Dengan keluarnya Undang-undang No. 19 Tahun 1965, peraturan perundang-undangan warisan kolonial IGO dan IGOB serta semua peraturan perundang-undangan pelaksanaannya tidak berlaku lagi.

Jadi, jiwa dan semangat Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tidak jauh berbeda dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 dan Undang-undang No. 1 Tahun 1957. Desa akan dijadikan daerah otonom tingkat tiga dengan asas desentralisasi (hak otonomi) dan asas tugas pembantuan (hak *madebewind*). Perbedaannya, jika dalam undang-undang sebelumnya untuk membentuk Daerah Tingkat III perlu dilakukan penyelidikan terlebih dahulu untuk menentukan kesatuan masyarakat hukum mana yang layak ditingkatkan menjadi daerah otonom tingkat tiga, Undang-undang No. 19 Tahun 1965 langsung

menggabungkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada dijadikan desa praja dengan luas wilayah kira-kira setingkat kecamatan.³⁶

4. Kedudukan Desa Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Masa Orde baru (di Bawah Undang-undang No. 5 Tahun 1979)

Masa Orde Baru membuat pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pemerintah Orde Baru mengatur pemerintah daerah di bawah asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan secara bersamaan yang dinilai dapat menjadi alat pencapaian program pembangunan nasional secara efektif. Hal ini berbeda dengan kebijakan pemerintah sebelumnya mengatur pemerintah dan desa dengan asas desentralisasi (hak otonomi) dan asas tugas pembantuan (hak *madebewind*) yang berorientasi pada demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat lokal. Melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1974 pemerintah Orde Baru menrapkan sistem sentralistis dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah mulai dari provinsi sampai ke desa. Pemerintah daerah dijadikan instrumen pemerintah pusat agar bisa melaksanakan kebijakan pusat secara efektif dan efisien. Oleh karena itu pemerintah pusat tidak memperkuat daerah otonom (*local self-goverment*), tapi memperkuat wilayah administrasi (*local state goverment*). Provinsi dan kabupaten/kota madya dijadikan daerah dengan status, yaitu: sebagai

³⁶ *Ibid.*, hlm. 216-217.

daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi. Di samping itu, pemerintah membentuk wilayah administrasi baru di bawah kabupaten/kota administratif. Kecamatan yang dalam undang-undang sebelumnya akan dihapus sebagaimana karesidenan dan kewedanaan kemudian dipersiapkan untuk dijadikan daerah otonom tingkat tiga dipertahankan dan diperkuat sebagai wilayah administrasi. Pemerintah juga membentuk wilayah administrasi baru di bawah kecamatan sejajar dengan kelurahan dengan status wilayah administrasi yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.

Kebijakan Orde baru tentang pemerintahan daerah dan desa berkebalikan dengan era sebelumnya. Kalau semua undang-undang yang dikeluarkan era pemerintahan sebelumnya sedikit demi sedikit akan menghapus semua wilayah administrasi dan kewenangan pamong praja, pejabat dan staf instansi vertikal, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 justru menghidupkan dan memperkuat kedudukan pamong praja dengan menyusun wilayah administrasi (*local state government*) dari pusat sampai daerah dengan jenjang yang lebih panjang.³⁷

Setelah mengundangkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, pemerintahan era Orde Baru kemudian mengeluarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang No. 5 Tahun 1979 lebih merupakan operasionalisasi Undang-undang No. 5 Tahun 1974 pada tingkat desa. Desa diberi pengertian sebagai berikut:

³⁷ *Ibid.*, hlm. 217-218.

Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tidak mengatur desa sebagai kesatuan masyarakat adat, melainkan mengatur kesatuan masyarakat yang di dalamnya terdapat kesatuan masyarakat hukum. jadi, yang diatur oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1979 adalah sejumlah penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah yang bernama desa. Pengertian ini tentu sangat membingungkan karena kalimat “wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum” menjadi sulit dipahami dari segi teori *local government*. Apakah entitas tersebut *local self-government* atau *self-governing community*. Dalam teori otonomi daerah, entitas yang dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri atau otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum, bukan kesatuan masyarakat.³⁸

Meskipun dipilih oleh rakyat desa setempat, kepala desa tidak ditempatkan sebagai kepala desa otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan rakyat desanya; melainkan, ditempatkan sebagai pejabat yang menjalankan kebijakan negara. Dilihat dari semua pengaturan desa, Undang-undang No. 5 Tahun 1979 bertentangan dengan

³⁸ *Ibid.*, hlm. 218-219.

semua undang-undang sebelumnya (Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. 1 Tahun 1957, dan Undang-undang No. 19 Tahun 1965). Jika undang-undang sebelumnya akan menjadikan desa sebagai daerah otonom tingkat tiga, maka Undang-undang No. 5 Tahun 1979 justru menempatkan desa sebagai wilayah administrasi terendah. Hal ini paralel dengan sistem pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang memperkuat wilayah administrasi ketimbang memperkuat daerah otonom.³⁹

5. Kedudukan Desa Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen (di Bawah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004)

Bab VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B. Berdasarkan ketiga pasal ini maka pemerintah daerah di Indonesia terdiri atas, tiga bentuk:

- a. Pemerintah Daerah biasa (Pasal 18);
- b. Pemerintah Daerah Khusus dan Istimewa (Pasal 18B ayat (1)); dan
- c. Kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18B ayat (2)).

Pemerintah daerah biasa menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Adapun pemerintah khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat menggunakan penghormatan dan pengakuan, rekognisi (Pasal 18B ayat (1) dan ayat

³⁹ *Ibid.*, hlm. 220.

(2)). Bahasa yang digunakan dalam Pasal 18B ayat (2) adalah “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya”. Pengaturan ini mengandung arti bahwa negara harus melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang di dalamnya mencakup desa, nagari, mukim, huta, sosor, kampung, marga, negeri, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya.

Dalam semangat otonomi daerah dan desa keluar Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya diatur tentang desa. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak asal-usul dan adat istiadatnya. Oleh karena itu, desa bisa disebut dengan nama lain sesuai dengan kondisi sosial-budaya setempat. Paralel dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang mengakui desa atau nama lain, Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh juga mengakui kembali keberadaan mukim (berada di tengah antara kecamatan dan desa/gampong), yaitu selama Orde Baru dihilangkan dari struktur hirarkis dan hanya menempatkan gempong sebagai desa.

Di bawah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, kedudukan desa adalah sebagai kesatuan

masyarakat hukum adat; hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menempatkan desa di bawah kabupaten/kota. Penempatan desa di bawah kabupaten/kota berarti desa menjadi subkordinat kabupaten/kota dalam hubungan wilayah administrasi dan/atau dekonsentrasi. Dengan demikian, desa tidak berbeda dengan kelurahan yang sama-sama di bawah kabupaten/kota. Model ini tidak jauh beda dengan pengaturan desa di bawah Undang-undang No. 5 Tahun 1979.

Kewenangan desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menjadi tidak mempunyai arti apa-apa ketika urusan berdasarkan asal-usul dan adat istiadat tidak bisa didefinisikan dan diidentifikasi secara jelas. Demikian halnya dengan urusan yang berasal dari penyerahan kabupaten/kota, yang sampai sekarang tidak pernah diserahkan kepada desa. Tugas pembantuan dari pemerintahan atasan pun sampai sekarang tidak kunjung ada baik dari kabupaten/kota, provinsi, maupun pemerintah pusat.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tidak mengatur kelembagaan desa secara rinci. Pengaturan selanjutnya diserahkan kepada kabupaten/kota dengan peraturan daerah. Meskipun semangat Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengembalikan desa sesuai dengan asal-usul dan adat istiadat, isi peraturan daerah yang dibuat kabupaten/kota tentang kelembagaan desa ternyata sama dengan kelembagaan desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5

Tahun 1979. Stuktur organisasi desa terdiri atas kepala desa, sekretaris desa yang membawahi kepala-kepala urusan, dan kepala dusun. Peraturan daerah hanya mengadopsi sebutan kepala desa menjadi lurah desa, kuwu, petinggi, pesirah dan lain-lain. Pemerintah kabupaten/kota sudah lupa akan kelembagaan desa sesuai dengan asal-usul dan adat istiadatnya.⁴⁰

C. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Pemerintah desa sebagai unit lembaga pemerintah yang paling berdekatan dengan masyarakat, posisi dan kedudukan hukumnya hingga saat ini selalu menjadi perdebatan terutama di tingkat elit politik. Penerapan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 selain menimbulkan implikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supradesa, juga membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar kekuatan politik di level desa.

Bedasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dari daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dari pengertian undang-undang tersebut dapat

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 221-223.

ditarik suatu kesimpulan bahwa desa itu merupakan bagian dari pemerintah daerah.

Perumusan secara formal desa dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dikatakan bahwa Desa adalah:

“.....suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Di dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desa adalah:

“.....Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten”.

Selanjutnya, dinyatakan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 12 yang menjelaskan bahwa:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian desa tersebut, didapatlah kata kunci “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri”. Artinya desa itu memiliki hak otonomi. Hanya saja, otonomi desa disini berbeda dengan otonomi formal seperti yang

dimiliki pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten, tetapi otonominya hanya sebatas pada asal-usul dan adat istiadat. Dengan kata lain, otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat tersebut mengandung pengertian otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Sementara otonomi yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota adalah otonomi formal/resmi. Artinya, urusan-urusan yang dimiliki atau menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota ditentukan berdasarkan undang-undang.⁴¹

2. Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa, di dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pasal 1 butir 6 menyatakan bahwa: “Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua institusi yang mengendalikannya, yaitu: 1) Pemerintah Desa; 2) BPD.

Dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa atau yang disebut

⁴¹ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa..... Op.Cit.*, hlm. 35-37.

dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sedangkan BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Karena itu kalau dilihat dari segi fungsi, maka pemerintah desa memiliki fungsi: (1) Menyelenggarakan urusan rumah tangga desa; (2) Melaksanakan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan; (3) Melaksanakan pembinaan perekonomian desa; (4) Melaksanakan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat; (5) Melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat; (6) Melaksanakan musyawarah penyelesaian perselisihan.

Selanjutnya, BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa: “Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat”. Atas peran dan fungsinya tersebut, dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, bahwa BPD mempunyai wewenang:

- a. membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;

- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- d. membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- e. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. menyusun tata tertib BPD.

Dengan memperhatikan tugas dan fungsi dari masing-masing institusi tersebut, maka hubungan antara kepala desa dengan BPD bersifat kemitraan dan didasarkan pada prinsip *check balances*. Karena itu, proses penyelenggaraan pemerintahan desa harus membuka ruang bagi demokrasi substantif, yakni demokrasi substantif yang bekerja pada ranah sosial-budaya maupun ranah politik dan kelembagaan.⁴²

3. Peraturan Desa

Pengertian peraturan desa menurut Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Pasal 1 butir 14, dijelaskan bahwa: “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa”. Peraturan desa tersebut dibentuk tentu saja dalam rangka untuk menyelenggarakan pemerintahan desa. Karena itu, keberadaan peraturan desa ini menjadi *check balances* bagi Pemerintah Desa dan BPD.

Mengingat pentingnya kedudukan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam penyusunan peraturan desa tersebut harus didasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa

⁴² *Ibid.*, hlm. 62-64.

setempat, mengacu kepada peraturan perundang-undangan desa dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh merugikan kepentingan umum. Lebih daripada itu, peraturan desa sebagai produk politik harus disusun secara demokratis dan partisipatif, sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, yang menyatakan bahwa: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa”.

Setelah peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan peraturan desa yang akan dilaksanakan oleh Kepala Desa. Kemudian, BPD selaku Pemerintah Desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut. Sedangkan masyarakat selaku penerima manfaat, juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.⁴³

4. Perencanaan Pembangunan Desa

Perencanaan pembangunan desa pada dasarnya merupakan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, dan menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota. Mengingat akan pentingnya kedudukan rencana pembangunan desa tersebut, maka proses penyusunan perencanaan

⁴³ *Ibid.*, hlm 64-65.

pembangunan desa tersebut harus dilaksanakan secara demokratis dan partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* desa.

Dilihat dari rentang waktunya, Pasal 64 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, menjelaskan bahwa:

- (1) Perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi;
 - (a) Rencana pembangunan jangka menengah desa yang selanjutnya disebut RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
 - (b) Rencana kerja pembangunan desa, selanjutnya disebut RKPDesa, merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
- (2) RPJMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Desa dan RKP-Desa ditetapkan dalam Keputusan Kepala Desa berpedoman pada Peraturan Daerah.

Secara teknis operasional, proses penyusunan rencana pembangunan desa tersebut lazimnya disebut dengan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) desa, yaitu suatu forum musyawarah yang diselenggarakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa dan pihak yang terkena dampak hasil musyawarah. Sesuai dengan keperluan dan kepentingannya, untuk RPJMD disusun setiap 5 (lima) tahun sekali, sedangkan untuk penyusunan RKP-Des, guna menjamin sinergitas dan keterpaduan, maka proses penyelenggaraan musrenbang harus mengacu atau memperhatikan RPJMD, kinerja implementasi tahun berjalan,

masuknya narasumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang dihadapi.⁴⁴

5. Pengelolaan Keuangan/Kekayaan Desa

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, APBD, dan APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDes, bantuan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai oleh APBN. Sumber pendapatan desa berasal dari:⁴⁵

- a. pendapatan asli desa yang berasal dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
- b. bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota paling sedikit 10% (sepuluh persen) untuk desa dari retribusi kabupaten/kota yang sekaligus diperuntukkan bagi desa;

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 68-69.

⁴⁵ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan.....Op.Cit.*, hlm. 81-82.

- c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh persen), yang dibagi ke setiap desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa;
- d. bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan; dan
- e. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka, akuntabel artinya dipertanggungjawabkan secara legal, dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Di samping itu, keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan.

Sistem pengelolaan keuangan desa mengikuti sistem anggaran nasional dan daerah, yaitu mulai 1 Januari samapai dengan 31 Desember. Kepala desa sebagai kepala pemerintah desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemeerintah desa dalam kepemilikan desa yang dipisahkan. Oleh karena itu, kepala desa mempunyai kewenangan:

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDes;
- b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa;

- c. menetapkan bendahara desa;
- d. menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
dan
- e. menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

Kepala desa melaksanakan pengelolaan keuangan desa dibantu oleh pelaksana teknis pengelola keuangan desa (PTPKD), yaitu sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa bertindak selaku koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Pemegang kas desa adalah bendahara desa. Kepala desa menetapkan bendahara desa dengan keputusan desa. Sekretaris desa mempunyai tugas:⁴⁶

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBDes;
- b. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan barang desa;
- c. menyusun Raperdes APBDes, perubahan APBDes dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDes; dan
- d. menyusun rancangan keputusan kepala desa tentang pelaksanaan peraturan desa tentang APBDes dan Perubahan APBDes.

D. Kerjasama Desa

1. Ruang Lingkup Kerjasama Desa

Berdasarkan Pasal 214 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 82 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, terbitlah Peraturan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 82-83.

Menteri Dalam Negeri No. 38 Tahun 2007 tentang Kerjasama Desa menyatakan bahwa Desa dapat mengadakan kerjasama antar desa sesuai dengan kepentingannya, untuk kepentingan desa masing-masing dan kerjasama dengan pihak ketiga dalam bentuk perjanjian bersama atau membentuk peraturan bersama. Kerjasama desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dalam bidang, yang terdiri atas:⁴⁷

- a. peningkatan perekonomian masyarakat desa;
- b. peningkatan pelayanan pendidikan;
- c. kesehatan;
- d. sosial budaya;
- e. ketentraman dan ketertiban;
- f. pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan;
- g. tenaga kerja;
- h. pekerjaan umum;
- i. batas desa; dan
- j. lain-lain kerjasama yang menjadi kewenangan desa.

Kerjasama antar desa dapat dilakukan antara desa dengan desa dalam satu kecamatan dan desa dengan desa di lain kecamatan dalam satu kabupaten/kota. Apabila desa dengan desa di lain kabupaten dalam satu provinsi mengadakan kerjasama, maka harus mengikuti ketentuan kerjasama antar daerah. Kerjasama desa dengan pihak ketiga dapat

⁴⁷ Bambang Trisantono Soemantri, Pedoman Penyelenggaraan..... *Op.Cit.*, hlm. 40-41.

dilakukan dengan instansi pemerintah atau swasta maupun perorangan sesuai dengan objek yang dikerjasamakan.

Kerjasama antar desa ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kerjasama, sedangkan desa dengan pihak ketiga ditetapkan dengan Perjanjian Bersama. Penetapan Keputusan Bersama atau Perjanjian Kerjasama dimaksud dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan kerjasama sesuai ketentuan yang berlaku. Penetapan Keputusan Bersama dan Perjanjian Bersama antara lain memuat:⁴⁸

- a. ruang lingkup kerjasama;
- b. bidang kerjasama;
- c. tata cara dan ketentuan pelaksanaan kerjasama;
- d. jangka waktu;
- e. hak dan kewajiban;
- f. pembiayaan;
- g. tata cara perubahan, penundaan dan pembatalan;
- h. penyelesaian perselisihan; dan
- i. lain-lain ketentuan yang diperlukan.

Kerjasama desa yang membebani masyarakat dan desa, harus mendapatkan persetujuan BPD. Segala kegiatan dan biaya dari bentuk kerjasama desa wajib dituangkan dalam APBDes. Pembiayaan dalam rangka kerjasama desa dibebankan kepada pihak-pihak yang melakukan kerjasama.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm 41.

2. Kewenangan Pemerintahan Desa Dalam Kerjasama Desa

Kepala Desa selaku pemimpin penyelenggaraan pemerintahan desa mempunyai tugas memimpin pelaksanaan kerjasama desa, dan mempunyai tugas mengkoordinasikan penyelenggaraan kerjasama desa secara partisipatif. Kepala desa wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan kerjasama desa kepada masyarakat melalui BPD.

Badan Perwakilan Desa mempunyai tugas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam penentuan bentuk kerjasama dan objek yang dikerjasamakan, dan mempunyai tugas untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam kegiatan kerjasama desa mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelestarian. Badan Perwakilan Desa memberikan informasi keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa mengenai kegiatan kerjasama desa kepada masyarakat.

Kepala Desa dan BPD mempunyai kewajiban:

- a. meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- b. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam setiap pengambilan keputusan;
- d. memberdayakan masyarakat desa;
- e. mengembangkan potensi sumberdaya alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Pihak Ketiga yang melakukan kerjasama desa mempunyai kewajiban:⁴⁹

- a. mentaati segala ketentuan yang telah ditaati bersama;
- b. memberdayakan masyarakat lokal;
- c. mempunyai orientasi meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan
- d. mengembangkan potensi objek yang dikerjasamakan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup.

3. Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Desa

Dalam rangka pelaksanaan kerjasama desa dapat dibentuk Badan Kerjasama Desa. Pembentukan Badan Kerjasama Desa ditetapkan dengan Keputusan Bersama. Mekanisme dan tata kerja Badan Kerjasama Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa. Badan Kerjasama Desa bertanggungjawab kepada Kepala Desa.

Pengurus Badan Kerjasama Desa terdiri dari unsur:

- a. Pemerintah Desa;
- b. Anggota Badan Permusyawaratan Desa;
- c. Lembaga Kemasyarakatan;
- d. lembaga lainnya yang ada di desa; dan
- e. tokoh masyarakat.

Rencana Kerjasama Desa dibahas dalam Rapat Musyawarah Desa dan dipimpin langsung oleh Kepala Desa, untuk membahas:

⁴⁹ *Ibid.*, hlm 42.

- a. ruang lingkup kerjasama;
- b. bidang kerjasama;
- c. tata cara dan ketentuan pelaksanaan kerjasama;
- d. jangka waktu;
- e. hak dan kewajiban;
- f. pembiayaan;
- g. penyelesaian perselisihan; dan
- h. lain-lain ketentuan yang diperlukan.

Hasil pembahasan kerjasama desa menjadi acuan Kepala Desa dan/atau Badan Kerjasama Desa dalam melakukan kerjasama desa. Hasil pembahasan rencana kerjasama desa sebagaimana tersebut di atas, kemudian dibahas bersama dengan desa dan/atau pihak ketiga yang akan melakukan kerjasama desa. Hasil kesepakatan pembahasan kerjasama desa tersebut ditetapkan dalam Keputusan Bersama atau Perjanjian Bersama Kerjasama Desa.

Perubahan dan pembatalan kerjasama desa harus dimusyawarahkan untuk mencapai mufakat dengan melibatkan berbagai pihak yang terkait dalam kerjasama desa. Perubahan kerjasama desa dapat dilakukan apabila:⁵⁰

- a. terjadi situasi *force majeure*;
- b. atas permintaan salah satu pihak dan/atau kedua belah pihak;
- c. atas hasil pengawasan dan evaluasi BPD; dan

⁵⁰ *Ibid.*, hlm 42-43.

- d. kerjasama desa sudah habis masa berlakunya.

Pembatalan kerjasama desa dapat dilakukan apabila:

- a. salah satu pihak dan/atau kedua belah pihak melanggar kesepakatan;
- b. kerjasama desa bertentangan dengan ketentuan di atasnya; dan
- c. merugikan kepentingan masyarakat.

Penentuan tenggang waktu kerjasama desa ditentukan dalam kesepakatan bersama oleh kedua belah pihak yang melakukan kerjasama dengan memperhatikan saran dari Camat selaku pembina dan pengawas kerjasama desa, serta:

- a. ketentuan yang berlaku;
- b. ruang lingkup;
- c. bidang kerjasama;
- d. pembiayaan; dan
- e. ketentuan lain mengenai kerjasama desa.

Setiap perselisihan yang timbul dalam kerjasama desa harus diselesaikan dengan cara musyawarah dan mufakat serta dilandasi dengan semangat kekeluargaan, penyelesaian perselisihan dalam kerjasama desa dapat diselesaikan dengan cara:

- a. perselisihan kerjasama antar desa dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat;
- b. perselisihan kerjasama antar desa pada kecamatan yang berbeda dalam satu kabupaten/kota difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota;

- c. perselisihan kerjasama desa lain Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi difasilitasi dan diselesaikan oleh Gubernur;
- d. penyelesaian perselisihan diselesaikan secara adil dan tidak memihak;
- e. keputusan hasil penyelesaian bersifat final;
- f. perselisihan kerjasama dengan pihak ketiga dalam satu kecamatan difasilitasi dan diselesaikan oleh Gubernur; dan
- g. perselisihan kerjasama desa dengan pihak ketiga pada kecamatan yang berbeda dalam satu Kabupaten/Kota difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota.

Apabila pihak ketiga tidak menerima penyelesaian perselisihan tersebut, dapat mengajukan penyelesaian ke pengadilan (dalam hal berperkara di pengadilan, pemerintah desa dapat diwakili oleh pihak yang ditunjuk oleh Kepala Desa). Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta Camat wajib membina dan mengawasi pelaksanaan kerjasama desa. Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, meliputi:⁵¹

- a. menetapkan pengaturan yang berkaitan dengan kerjasama desa;
- b. memberikan pedoman teknis pelaksanaan kerjasama desa, dan diatur dalam peraturan daerah, yang sekurang-kurangnya memuat:
 - 1) ruang lingkup;
 - 2) maksud dan tujuan;

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 44-45.

- 3) tugas dan tanggung jawab;
 - 4) pelaksanaan;
 - 5) penyelesaian perselisihan;
 - 6) jangka waktu;
 - 7) bentuk kerjasama;
 - 8) *force majuer*; dan
 - 9) pembiayaan.
- c. melakukan evaluasi dan pengawasan pelaksanaan kerjasama desa; dan
- d. memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan kerjasama desa.

Sedangkan pembinaan dan pengawasan Camat, meliputi:

- a. memfasilitasi kerjasama desa;
- b. melakukan pengawasan kerjasama desa; dan
- c. memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan kerjasama desa.